

## Élément 7 : Améliorer la réforme et envisager des mécanismes de compensation

L'analyse des impacts sur la pauvreté et le social est entreprise afin d'augmenter le bien-être, en particulier celui des pauvres, en influençant l'élaboration des réformes de politique. Dans la mesure où il existe des perdants lors d'une réforme, l'AIPS peut influencer la conception de politique afin de réduire au minimum le nombre de perdants ou l'ampleur des impacts défavorables. Une meilleure compréhension des impacts défavorables peut également aider dans la conception de mécanismes de compensation appropriés, si nécessaires. Cette composante de l'AIPS est basée sur l'analyse et les instruments présentés dans la section précédente. Ce travail analytique peut fournir des options potentielles pour limiter les impacts négatifs sur le bien-être des pauvres ou d'autres groupes. En outre, trouver la solution appropriée, ou l'ensemble de solutions appropriées, requiert souvent des discussions et débats substantiels avec les principales parties prenantes, et en particulier celles affectées par la réforme, afin d'examiner la faisabilité et pertinence des mesures de compensation proposées. En bref, si l'analyse ex ante des impacts sur la pauvreté et le social prouve qu'une réforme proposée aura des impacts défavorables à court terme sur le niveau de vie des pauvres ou d'autres groupes, il est important que l'analyste considère les options suivantes.

### Considérer une conception alternative

La conception de la réforme peut être améliorée en incluant le renforcement de certaines mesures, la mise en place de mesures de mitigation, ou un séquençage différent des actions publiques. D'abord, on peut choisir de poursuivre l'exécution d'une réforme comme prévu, mais avec un système de subvention pour protéger les pauvres ou autres groupes affectés défavorablement par la politique. Par exemple, une augmentation du tarif de l'eau liée à une réforme des services publics peut être conçue afin de protéger ceux qui consomment des quantités d'eau relativement faibles en incorporant un système de subventions.<sup>27</sup> Des informations et des consultations sur le contexte de la réforme sont souvent nécessaires pour choisir le type

de mécanisme le plus approprié aux particularités de certains pays et à la capacité de mise en œuvre. Alternativement, l'analyse d'une réforme du service électrique peut déterminer que l'accès est reconnu comme étant la contrainte principale pour les pauvres, et inclure la subvention des charges de connexion dans la conception pour les communautés pauvres visées.<sup>28</sup> Dans la réforme fiscale, les biens de grande consommation clé qui composent la majeure partie de la consommation des pauvres peuvent par exemple être exemptés de l'imposition.<sup>29</sup>

En second lieu, les politiques peuvent devoir s'étendre au-delà des éléments centraux suggérés par le diagnostic initial du problème pour inclure des mesures complémentaires. Par exemple, si des goulots d'étranglement au niveau des frontières (telles que les restrictions d'accès au secteur des transports intérieurs) minimisent les avantages résultant de la libéralisation des échanges reçus par les bénéficiaires visés, il sera très important de prendre des mesures pour adresser ces contraintes afin de réaliser les gains de bien-être prévus. De même, il sera essentiel de comprendre et d'aborder les facteurs qui limitent la mesure dans laquelle les pauvres ou autres groupes cibles peuvent tirer avantage de réformes du marché — par exemple le manque de ressources/actifs (terre, crédit, connexion au réseau électrique) ou de possibilités (information sur les prix, accès aux marchés). L'analyse micro-économétrique, tout comme l'analyse qualitative, peut aider à identifier les types de mesures complémentaires qui pourraient être nécessaires.

Troisièmement, il est important de considérer soigneusement la suite des événements. Par exemple, fermer un bureau de commercialisation agricole peut éliminer le monopsonne et les intrants subventionnés en même temps. S'il en résulte que des intrants critiques sont susceptibles d'être indisponibles ou trop chers pour les agriculteurs vulnérables dans certains endroits, l'AIPS pourrait suggérer que le gouvernement agisse d'abord pour faire tomber les barrières à l'entrée ou encourager les négociants privés à poursuivre les marchés inexploités *avant* de dissoudre le bureau de commercialisation. En outre, la pérennité du processus de réforme peut être augmentée par des gains rapides pour les parties prenantes principales, afin d'établir un vaste soutien de la réforme. Par exem-

ple, de nouvelles ressources pour la sécurité dans les mines d'exploitation en Russie ont été employées pour persuader les syndicats du besoin de réforme.

### Considérer les mécanismes de compensation directs

Quand les impacts défavorables de la réforme sont inévitables, les considérations justifiant la décision de compenser les perdants peuvent être basées sur : (a) la pauvreté (particulièrement si certains pauvres perdent à court terme et si l'objectif de la politique est la réduction de la pauvreté) ; (b) des raisons d'équité (particulièrement si les groupes qui ont traditionnellement été les plus pauvres et les plus vulnérables perdent du terrain par rapport à ceux avec une plus grande sécurité) ; ou (c) des raisons d'économie politique (particulièrement si les perdants ont la capacité de s'organiser et de menacer la pérennité de la réforme ou la survie du gouvernement).

Une attention particulière doit être portée dans la conception de mécanismes de compensation—pour assurer le ciblage approprié des bénéficiaires et limiter les coûts, et pour éviter les régimes pervers ou générateurs de distorsions qui pourraient compromettre la

mise en oeuvre de la politique prévue (voir encadré 12). Il est également important de calculer le coût de la compensation et de le comparer aux impacts positifs attendus de la réforme. En termes de coûts, le mécanisme de compensation lui-même (par exemple, un grand programme d'assistance pour les licenciés ou un grand programme social) entraînera des coûts fiscaux qui, selon leur taille, peuvent avoir des impacts indirects sur la stabilité fiscale, les prix et l'économie. De plus, ces mesures ont toujours un coût car n'importe quel système de compensation utilisera des ressources qui autrement auraient été dépensées ailleurs.<sup>30</sup>

### Considérer des délais ou suspensions

Si les résultats de l'AIPS suggèrent que les avantages à court et long terme d'une intervention politique la mieux conçue n'excède pas les coûts à court terme (ou long terme) de systèmes pour compenser les pauvres, ou si d'autres groupes importants pourraient souffrir de pertes irréversibles, alors on pourrait envisager des délais dans la mise en oeuvre de la réforme (c'est-à-dire, le reséquencement de la réforme) ou l'abandon ou la suspension de l'exécution de la politique.

## Encadré 12. Les licenciements et la création de programmes d'indemnités compensatoires au Vietnam

La question des licenciements et de la création de programmes d'indemnités compensatoires a été analysée ex ante dans le contexte du Vietnam par Martin Rama (2001). Les réformes proposées incluaient une importante opération de dégraissage des effectifs liée à la liquidation, le désinvestissement ou la restructuration d'approximativement 6 000 entreprises d'état, ce qui avait pour effet la mise au chômage d'environ 5 pour cent de la main-d'œuvre vietnamienne, soit 450 000 travailleurs. En prévision de ces licenciements massifs, un programme d'indemnités compensatoires fut spécialement mis en place. Il revenait à deux mois de salaire par année de service, plus une substantielle allocation de formation en argent liquide. Ce programme fut le résultat des discussions politiques autour des simulations produites par Rama, à partir d'un DOSE (*Downsizing Options Simulation Exercise*- exercice de simulation des options de licenciement). La simulation avait calculé la proba-

bilité des employés d'accepter différents programmes d'indemnités de licenciement, sur la base des caractéristiques de différents employés.

Cette probabilité est définie comme la part des employés pour qui l'indemnité de licenciement dépasserait l'estimation du coût actualisé du licenciement. Rama constata qu'une formule basée uniquement sur les salaires passés avait une probabilité d'acceptation systématiquement plus élevée chez les hommes, alors que les femmes considéraient plus favorablement une compensation d'un montant forfaitaire. Se fondant sur ces simulations et afin de s'assurer que la main d'œuvre féminine n'est pas trop pénalisée par les licenciements, le gouvernement du Vietnam sélectionna un programme d'indemnités de licenciement impliquant un composant de montant forfaitaire assez important sous forme d'allocation de formation.